Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA LAILA MEDINA
prezentate la 12 decembrie 2024 [1]

Cauza C-662/23 [Zimir] [i]

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
împotriva
X

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Controale la frontiere, azil și imigrare – Politica privind azilul – Directiva 2013/32/UE – Articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) – Proceduri de acordare a protecției internaționale – Utilizare de către autoritatea națională a competenței sale de a prelungi termenul de șase luni pentru examinare cu o nouă perioadă care nu depășește nouă luni – Un număr mare de resortisanți ai unor țări terțe care solicită simultan protecție internațională – Ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în acest termenul de șase luni – Luare în considerare a altor împrejurări”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește dificultățile întâmpinate de statele membre atunci când se confruntă cu un număr mare de resortisanți ai țărilor terțe sau de apatrizi care solicită simultan protecție internațională. În special, Curtea este chemată să se pronunțe cu privire la interpretarea articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile [2], potrivit căruia statele membre pot prelungi termenul de șase luni prevăzut la articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din directiva menționată pentru examinarea cererilor de protecție internațională. Această prelungire este permisă atunci când un număr mare de resortisanți ai unor țări terțe solicită simultan protecție internațională, ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în acest termen de șase luni.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secretarul de stat pentru justiție și securitate, Țările de Jos, denumit în continuare „secretarul de stat”) și X, resortisant al unei țări terțe, privind neadoptarea de către autoritatea menționată a unei decizii cu privire la cererea de permis de ședere temporară cu titlu de azil, în termenul de șase luni.

3. Instanța de trimitere dorește să se stabilească cum trebuie interpretată expresia „un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi solicită simultan protecție internațională” în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile,

[1] Limba originală: engleza.

[i] Numele prezentei cauze este unul fictiv. Acesta nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

[2] Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60, denumită în continuare „Directiva privind procedurile”).

cum se raportează ea la expresia „ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni”, cuprinsă de asemenea în această dispoziție, și dacă eventual pot fi luate în considerare și alte împrejurări în evaluarea acesteia.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Considerentul (18) al Directivei privind procedurile are următorul cuprins:

„Este atât în interesul statelor membre, cât și al solicitanților de protecție internațională să se ia o decizie cât de repede posibil cu privire la cererile de protecție internațională fără a aduce atingere unei examinări adecvate și complete.”

5. Articolul 4 din Directiva privind procedurile, intitulat „Autorități responsabile”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre desemnează pentru toate procedurile o autoritate decizională care răspunde de examinarea corespunzătoare a cererilor în conformitate cu prezenta directivă. Statele membre se asigură că autoritatea dispune de mijloacele corespunzătoare, inclusiv suficient personal competent, pentru îndeplinirea sarcinilor sale în conformitate cu prezenta directivă.”

6. Articolul 31 din aceeași directivă, intitulat „Procedura de examinare”, prevede la alineatele (1)-(5) următoarele:

„(1) Statele membre prelucrează cererile de protecție internațională în cadrul unei proceduri de examinare în conformitate cu principiile și garanțiile fundamentale din capitolul II.

(2) Statele membre se asigură că procedura de examinare se încheie cât mai repede posibil, fără a aduce atingere unei examinări corespunzătoare și complete.

(3) Statele membre se asigură că procedura de examinare se încheie în termen de șase luni de la depunerea cererii.

În situațiile în care o cerere face obiectul procedurii prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 604/2013 [al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (JO 2013, L 180, p. 31)], termenul de șase luni începe din momentul în care se stabilește statul membru responsabil de examinarea cererii în conformitate cu respectivul regulament, iar solicitantul este pe teritoriul respectivului stat membru și a fost preluat de autoritatea competentă.

Statele membre pot prelungi termenul de șase luni prevăzut în prezentul alineat cu o nouă perioadă care nu depășește nouă luni, în cazul în care:

(a) procedura implică elemente complexe în fapt și/sau în drept;

(b) un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi solicită simultan protecție internațională, ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni;

(c) întârzierea poate fi imputată în mod clar nerespectării de către solicitant a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 13.

În mod excepțional, în împrejurări temeinic justificate, statele membre pot să depășească termenele prevăzute la prezentul alineat cu maximum trei luni, atunci când este necesar pentru a asigura o examinare adecvată și completă a cererii de protecție internațională.

(4) Fără a aduce atingere dispozițiilor articolelor 13 și 18 din Directiva 2011/95/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9)], statele membre pot amâna încheierea procedurii de examinare în cazul în care nu se poate aștepta în mod rezonabil de la autoritatea decizională să ia o decizie în termenele prevăzute la alineatul (3) din cauza unei situații nesigure în țara de origine, care se estimează că este temporară. […]

[…]

(5) În orice caz, statele membre încheie procedura de examinare într-un termen de maximum 21 de luni de la depunerea cererii.”

B. Dreptul neerlandez

7. Articolul 42 din Vreemdelingenwet 2000 (Legea din anul 2000 privind străinii) din 23 noiembrie 2000 [3] prevede:

„(1) O decizie privind cererea de acordare a unui permis de ședere temporară în sensul articolului 28 sau de acordare a unui permis de ședere pe durată nedeterminată în sensul articolului 33 se adoptă în termen de șase luni de la primirea cererii.

[…]

(4) Termenul menționat la alineatul (1) poate fi prelungit cu maximum nouă luni în cazul în care:

a. […]

b. un număr mare de străini depun simultan o cerere, ceea ce face în practică foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni; sau

c. […]”

[3] Stb. 2000, nr. 495.

8. La 21 septembrie 2022, secretarul de stat a adoptat Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Decretul din 2000 de modificare a circularei privind străinii, denumit în continuare „WBV 2022/22”). În temeiul WBV 2022/22, în vigoare începând cu 27 septembrie 2022, secretarul de stat a prelungit cu nouă luni termenul legal de șase luni pentru luarea unei decizii privind acordarea unui permis de ședere temporară cu titlu de azil. WBV 2022/22 se aplică tuturor cererilor pentru care termenul legal pentru luarea unei decizii nu expirase încă la 27 septembrie 2022 și a fost adoptat în temeiul articolului 42 alineatul (4) prima teză și litera (b) din Legea din anul 2000 privind străinii, pentru transpunerea articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile în dreptul neerlandez.

II. Litigiul principal și întrebările preliminare

9. La 10 aprilie 2022, X, un cetățean turc, a depus în Țările de Jos o cerere de azil.

10. În septembrie 2022, secretarul de stat a prelungit cu nouă luni termenul legal de șase luni pentru luarea unei decizii privind acordarea permiselor de ședere temporară cu titlu de azil.

11. Întrucât secretarul de stat nu a luat o decizie cu privire la cererea de azil în termen de șase luni de la depunerea cererii în temeiul WBV 2022/22, la 13 octombrie 2022, X a pus în întârziere această autoritate pentru neadoptarea unei decizii în termenul prevăzut. Ulterior, secretarul de stat nu a luat o decizie în termen de 2 săptămâni. În consecință, X a formulat o acțiune în fața rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) împotriva neluării unei decizii în timp util.

12. Prin hotărârea din 6 ianuarie 2023, această instanță a declarat acțiunea lui X întemeiată și a statuat că secretarul de stat nu a prelungit în mod legal perioada de luare a unei decizii pentru cererile de azil în temeiul WBV 2022/22. Prin hotărârea menționată, această instanță a obligat de asemenea secretarul de stat să organizeze o primă audiere în termen de opt săptămâni de la data hotărârii și să ia o decizie cu privire la cererea formulată de X în termen de opt săptămâni de la această primă audiere. Prin urmare, instanța a dispus adoptarea unei decizii de către secretarul de stat în termen de 16 săptămâni, în caz contrar urmând a fi aplicată o sancțiune care constă într-o amendă pe fiecare zi de întârziere [4].

13. Secretarul de stat a formulat apel împotriva acestei hotărâri la Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos), care este instanța de trimitere. În susținerea apelului, acesta arată că, în scopul aplicării dispozițiilor articolului 42 alineatul (4) prima teză și litera (b) din Legea din anul 2000 privind străinii și ale articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, nu există o cerință privind o creștere rapidă („vârf”) a numărului de cereri de azil depuse simultan. Autoritatea națională poate de asemenea prelungi perioada de luare a unei decizii în cazul unei creșteri treptate a numărului de cereri de azil, precum și prin coroborare cu alte circumstanțe, pentru a asigura o examinare corespunzătoare și completă a cererilor de azil, astfel cum prevede articolul 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile. În continuare, secretarul de stat susține că, atunci când analizează dacă se poate prelungi termenul de luare a unei decizii, poate lua în considerare întârzierile existente în examinarea cererilor de azil, întrucât aceste întârzieri reduc capacitatea decizională și contribuie, în practică, la îngreunarea încheierii cu rigurozitate a procedurii în termen de șase luni de la depunerea cererii.

[4] Secretarul de stat a fot obligat la plata unei penalități de 100 de euro pentru fiecare zi de depășire a acestui termen, până la un cuantum maxim de 7 500 de euro.

14. În același timp, ca urmare a hotărârii pronunțate de rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) la 14 aprilie 2023, secretarul de stat a luat o decizie cu privire la cererea de azil, prin care i-a eliberat resortisantului străin un permis de ședere temporară cu titlu de azil.

15. Potrivit instanței de trimitere, secretarul de stat păstrează totuși un interes în apelul său, întrucât urmărește să conteste hotărârea din 6 ianuarie 2023, prin care s-a statuat că nu prelungise în mod legal termenul de luare a unei decizii cu privire la o cerere de azil în temeiul WBV 2022/22.

16. Secretarul de stat susține în fața instanței de trimitere că articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva privind procedurile și litera (b) a acestuia trebuie interpretate în sensul că nu impun autorității naționale să ia o decizie în termenul de luare a unei decizii în cazul în care o creștere rapidă sau atingerea unui „vârf” al numărului de cereri de azil depuse simultan este de așa natură încât împiedică autoritatea națională să facă acest lucru cu rigurozitate. Prin urmare, instanța națională remarcă faptul că expresia „simultan” în sensul acestei dispoziții, dacă este interpretată în mod larg, ar însemna „în termen scurt”, întrucât cererile de azil rareori sunt depuse propriu-zis simultan. Cu toate acestea, potrivit acestei instanțe, rămâne necesară determinarea unei limitări temporale în timpul căreia o astfel de creștere sau „vârf” apare. Mai mult, având în vedere întârzierile în detectarea unor astfel de creșteri sau „vârfuri”, instanța de trimitere observă că efectul practic al acestei dispoziții apare numai dacă s-a scurs ceva timp.

17. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă Directiva privind procedurile permite prelungirea termenului de luare a unei decizii dacă numărul cererilor de azil crește doar în mod treptat întrucât într-un astfel de caz secretarul de stat dispune de timp și de ocazii suficiente pentru a mări capacitatea de decizie. Această interpretare este compatibilă cu scopul Directivei privind procedurile, potrivit căruia autoritatea decizională ia decizii cu privire la cererile de azil cât de repede posibil, însă cu rigurozitate.

18. În aceste condiții, Raad van State (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Autoritatea decizională poate, în cazul unui număr mare de cereri de protecție internațională depuse simultan în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, să facă uz de competența sa de a prelungi termenul de decizie de șase luni, dacă creșterea numărului mare de cereri de protecție internațională are loc în mod progresiv pe parcursul unei anumite perioade și, în consecință, încheierea procedurii în termenul de șase luni este, în practică, foarte dificilă? Cum trebuie interpretat, în acest context, termenul «simultan»?

b) Care sunt criteriile pe baza cărora trebuie să se evalueze dacă este vorba despre «un număr mare» de cereri de protecție internațională, așa cum se menționează la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile?

2) Se aplică o limitare în timp a perioadei în care trebuie să aibă loc o creștere a numărului de cereri de protecție internațională, pentru a mai putea intra în domeniul de aplicare a articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile? Și, în caz afirmativ, cât poate dura această perioadă?

3) Pentru a evalua dacă în practică este foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni prevăzut la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile [și în lumina articolului 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile], se poate ține cont de împrejurări care nu pot fi reduse la creșterea numărului de cereri de protecție internațională, precum împrejurarea că autoritatea decizională se confruntă cu întârzieri care existau deja înainte de creșterea numărului de cereri de protecție internațională sau cu un deficit de personal?"

19. X, guvernele ceh, francez, maghiar și neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Cu excepția guvernelor ceh și maghiar, aceste părți au prezentat observații orale în ședința din 23 octombrie 2024.

III. Apreciere

20. Potrivit articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, trei condiții cumulative trebuie să fie îndeplinite pentru ca termenul de luare a unei decizii să fie prelungit cu alte nouă luni: (a) un „număr mare" de cereri trebuie să fie (b) depuse „simultan", (c) ceea ce în practică „face" foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni. În timp ce primele două condiții sunt autonome, a treia este o consecință a primelor două [5].

21. Ținând seama de această structură, întrebările adresate de instanța de trimitere pot fi grupate în două blocuri:

– prima și cea de a doua întrebare urmăresc să afle cum trebuie interpretate primele două condiții de la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile și dacă există termene aplicabile acestora.

– a treia întrebare privește cea de a treia condiție și exclusivitatea sau neexclusivitatea legăturii de cauzalitate cu primele două condiții, și anume dacă, pentru a invoca această dispoziție, pot fi luate în considerare și alte împrejurări decât o creștere a numărului de cereri de azil.

22. Înainte de a analiza aceste întrebări, vom examina pe scurt chestiunea admisibilității ridicată în fața Curții.

A. Cu privire la admisibilitate

23. În observațiile sale scrise, guvernul francez a ridicat problema admisibilității întrebărilor, susținând în esență că litigiul principal a rămas fără obiect, întrucât lui X i s-a acordat deja de un permis de ședere temporară cu titlu de azil. În cadrul ședinței însă, guvernul respectiv a renunțat și-a retras obiecția.

24. Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de o instanță națională beneficiază de o prezumție de pertinență. Respingerea de către Curte a unei cereri adresate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu

[5] Această dispoziție folosește termenii „waardoor" în neerlandeză, „du fait qu[e]" în franceză și „so dass" în germană.

realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate [6].

25. Justificarea trimiterii preliminare nu este formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci nevoia inerentă soluționării efective a unui litigiu. Astfel cum reiese din însuși modul de redactare a articolului 267 TFUE, decizia preliminară solicitată trebuie să fie „necesară” pentru a permite instanței de trimitere să „pronunțe o hotărâre” în cauza cu care este sesizată [7].

26. În special, jurisprudența impune existența unui litigiu real cu privire la chestiuni de drept și aplicarea acestuia între părțile cauzei [8]. Ceea ce este important este faptul că instanța de trimitere exercită o funcție jurisdicțională și că aceasta consideră că este necesară o interpretare a dreptului Uniunii pentru a se putea pronunța.

27. În speță, este certă existența unui litigiu real în procedura principală, întrucât aceasta privește legalitatea unei prelungiri a termenului de soluționare a unei cereri de azil, care a făcut obiectul hotărârii rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos). În plus, secretarul de stat a fost obligat la plata unei penalități pentru fiecare zi de depășire a acestui termen, ceea ce înseamnă că guvernul neerlandez are un interes în pronunțarea unei hotărâri cu privire la această chestiune specifică. În ședință, X a declarat că are un interes financiar în hotărârea instanței de trimitere, întrucât ar putea fi obligat la restituirea sumei de 1 800 de euro pe care a primit-o ca urmare a hotărârii rechtbank Den Haag (Tribunalul din Haga, Țările de Jos) prin care secretarul de stat a fost obligat să ia o decizie într-un anumit termen și să plătească o amendă în caz de întârziere. X a explicat în ședință că va fi obligat la rambursarea acestei sume în cazul în care instanța de trimitere constată că prelungirea termenului în temeiul WBV 2022/22 a fost legală. Rezultă că instanța de trimitere are sarcina să se pronunțe pe marginea legalității acestei prelungiri, care este o problemă de drept reală, care stă la baza unui litigiu și a cărei importanță practică este considerabilă [9].

28. Prin urmare, considerăm că, în temeiul prezumției de pertinență, este necesară o interpretare a dreptului Uniunii pentru a permite instanței de trimitere să se pronunțe.

B. Prima și a doua întrebare

29. Prin intermediul primei și al celei de doua întrebări, pe care propunem să le analizăm împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă termenii „simultan” și „un număr mare” de cereri de protecție internațională în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, trebuie interpretați în sensul că se opun prelungirii duratei procedurii de examinare a cererilor de protecție internațională de către autoritățile naționale cu o nouă perioadă de nouă luni în cazul unei creșteri treptate a numărului acestor cereri și dacă, în vederea aplicării acestei dispoziții, perioada în cursul căreia trebuie să aibă loc o creștere a numărului de cereri este limitată.

6 Hotărârea din 6 septembrie 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punctul 20).

7 Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctele 44 și 45 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 22 martie 2022, Prokurator Generalny (Camera Disciplinară a Curții Supreme – Numire) (C-508/19, EU:C:2022:201, punctele 60 și 61 și jurisprudența citată).

8 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 aprilie 2000, Lehtonen și Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punctul 19). A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 iunie 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punctul 33 și jurisprudența citată).

9 A se vedea prin analogie Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman ș.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 29).

1. Noțiunile „simultan” și „un număr mare” de cereri de protecție internațională în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile

30. Conform unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de termenii utilizați, ci și de contextul în care apare aceasta, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte [10].

a) Interpretarea literală

31. Astfel cum arată instanța de trimitere, termenul „simultan” este sinonim cu expresiile „în același timp”, „concomitent” sau „în același moment”. În special, în decizia de trimitere, această instanță se referă la semnificația termenului „*tegelijk*” în neerlandeză, care înseamnă literalmente „în același timp”. Ca atare, acest termen cuprinde, potrivit instanței de trimitere, o limită temporală strictă, care este susținută de alte versiuni lingvistice [11]. Cu toate acestea, în opinia noastră, o astfel de interpretare nu indică în sine o perioadă determinată pe parcursul căreia ar trebui să survină creșterea numărului de cereri.

32. În ceea ce privește expresia „un număr mare”, subliniem că această noțiune nu este definită la articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile. Diferite versiuni lingvistice utilizează termeni echivalenți sau similari [12]. Prin urmare, din redactarea articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile nu rezultă dacă acesta se referă la un număr absolut sau la unul relativ, astfel cum a stabilit instanța de trimitere. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că, în regulamentul recent adoptat care abrogă Directiva privind procedurile [13], legiuitorul se referă la „*un număr disproporționat* de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi care prezintă cereri [de protecție internațională] în aceeași perioadă” [14].

33. Dacă noțiunea „un număr mare” este înțeleasă ca fiind „un număr disproporționat”, aceasta înseamnă că numărul cererilor de azil este dezechilibrat sau într-o proporție nerezonabilă față de o situație obișnuită sau de așteptat. Cu toate acestea, deși acest raționament poate fi relevant pentru interpretarea noului regulament, Directiva privind procedurile nu se referă la noțiunea de „disproporționat” sau la ideea generală de proporționalitate.

[10] Hotărârea din 10 septembrie 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punctul 22 și jurisprudența citată).

[11] Alte versiuni lingvistice utilizează termeni echivalenți. A se vedea printre altele versiunile în limbile franceză („simultanément”), spaniolă („simultáneamente”), germană („gleichzeitig”), italiană („contemporaneamente”), letonă („vienlaikus”), lituaniană („vienu metu”), bulgară („едновременно”), portugheză („simultaneamente”), română („simultan”), finlandeză („samanaikaisesti”), slovenă („hkrati”), daneză („samtidigt”), suedeză („samtidigt”) și estonă („korraga”).

[12] A se vedea printre altele versiunile în limbile neerlandeză („een groot aantal”), franceză („un grand nombre”), spaniolă („un gran número”), germană („eine große Anzahl”), italiană („un gran numero”), letonă („liels skaits”), lituaniană („daug”), bulgară („голям брой”), portugheză („um grande número”), română („un număr mare”), finlandeză („suuria määriä”), slovenă („veliko državljanov”), daneză („et stort antal”), suedeză („ett stort antal”) și estonă („suur hulk”).

[13] Regulamentul (UE) 2024/1348 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 mai 2024 de stabilire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32 (JO L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj). Întrucât acest regulament a intrat în vigoare la 11 iunie 2024 (dispozițiile sale urmând să se aplice de la 12 iunie 2026), nu prezintă relevanță pentru procedura de față. A se vedea și Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2016 de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32 [COM(2016) 467 final].

[14] Sublinierea noastră. Articolul 35 alineatul (5) din acest regulament conține trei motive diferite pentru prelungirea termenului cu o nouă perioadă de șase luni (spre deosebire de cele nouă luni prevăzute în Directiva privind procedurile): (a) un număr disproporționat de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi prezintă cereri de protecție internațională în aceeași perioadă, ceea ce face imposibilă încheierea procedurii de admisibilitate în termenele stabilite; (b) sunt implicate aspecte complexe de fapt sau de drept și (c) întârzierea poate fi atribuită în mod clar și exclusiv nerespectării de către solicitant a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 9 din regulamentul menționat.

34. Prin urmare, întrucât o interpretare literală a acestei dispoziții nu oferă un răspuns concludent cu privire la modul în care trebuie interpretați termenii „simultan” și „un număr mare” în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, vom analiza în continuare contextul dispoziției menționate.

b) Interpretarea contextuală

1) O derogare de la regula generală privind termenul de șase luni

35. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile constituie o excepție care permite statelor membre să înlăture regula privind termenul de șase luni prevăzută la primul paragraf – care ar putea fi considerată norma generală – și dacă ar trebui interpretată strict ca atare [15] sau dacă acest al treilea paragraf descrie mai degrabă situații în care se aplică o nouă regulă, ceea ce ar face din această dispoziție o *lex specialis*. În cadrul ședinței în fața Curții, guvernele francez și neerlandez au susținut că termenul de nouă luni constituie o normă autonomă, distinctă de regula privind termenul de șase luni, în timp ce X a susținut că acesta este o derogare care trebuie interpretată în mod strict. Comisia a susținut că există două termene paralele, și anume termenul de 6 luni prevăzut la articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din directiva respectivă și termenul de 15 luni care decurge din articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf din aceasta.

36. În această privință, remarcăm că dispozițiile cuprinse în capitolul II din Directiva privind procedurile, intitulat „Principii fundamentale și garanții”, și în capitolul III din această directivă, intitulat „Proceduri în primă instanță”, definesc drepturile și obligațiile solicitantului în cadrul procedurii de adoptare a unei decizii în primă instanță. Articolul 31 alineatele (1) și (2) instituie un cadru care stabilește standarde procedurale în ceea ce privește calitatea și calendarul pentru evaluarea cererilor.

37. În special, articolul 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile prevede că statele membre trebuie să se asigure că procedura de examinare se încheie cât mai curând posibil, fără a aduce atingere unei examinări corespunzătoare și complete. Această dispoziție stabilește astfel o obligație de a efectua examinarea în timp util. Articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din directiva menționată concretizează această obligație prin stabilirea unui termen de șase luni de la depunerea cererii pentru ca autoritatea națională să desfășoare o astfel de examinare (la care ne vom referi ca „regula generală privind termenul de șase luni”).

38. Articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva privind procedurile descrie trei situații în care statele membre pot prelungi acest termen de șase luni cu o nouă perioadă care nu depășește nouă luni. Din coroborarea acestor dispoziții, rezultă că literele (a), (b) și (c) din paragraful menționat constituie derogări de la aplicarea acestei norme generale, care vizează situații individuale [literele (a) și (c)] și situații generale [litera (b)], cu un caracter excepțional. Al

[15] A se vedea în mod mai general, cu privire la regula potrivit căreia derogările sunt de strictă interpretare, Hotărârea din 10 martie 2005, easyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, punctul 21 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 22 iunie 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone ș.a. (Măsuri preventive în vederea îndepărtării) (C-718/19, EU:C:2021:505, punctul 56 și jurisprudența citată). Prin analogie, Curtea a statuat că articolul 33 alineatul (2) din Directiva privind procedurile prezintă, în ansamblul său, un caracter derogatoriu în raport cu obligația statelor membre de a examina pe fond toate cererile de protecție internațională [Hotărârea din 1 august 2022, Bundesrepublik Deutschland (Copil al unor refugiați, născut în afara statului gazdă), C-720/20, EU:C:2022:603, punctul 49].

treilea paragraf litera (b) conține o trimitere explicită la situația în care un număr mare de resortisanți ai țărilor terțe sau de apatrizi solicită simultan protecție internațională, ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni.

39. Rezultă, în opinia noastră, că articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile trebuie interpretat în sensul că permite statelor membre să deroge de la regula generală privind termenul de șase luni în ceea ce privește durata maximă a perioadei de luare a unei decizii numai atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute de această dispoziție. În împrejurări specifice – atunci când un număr mare de resortisanți ai țărilor terțe solicită simultan protecție internațională, ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni –, statele membre pot prelungi acest termen de șase luni. Orice altă interpretare ar aduce atingere efectului util al obligației enunțate la articolul 31 alineatul (2) din directiva menționată, care impune o procedură de examinare în timp util a cererilor, precum și al articolului 31 alineatul (3) primul paragraf din directiva menționată, care stabilește regula generală privind termenul de șase luni.

40. Această interpretare este confirmată de alte dispoziții ale Directivei privind procedurile, care permit diferite prelungiri ale termenelor în împrejurările menționate anterior, și anume atunci când cererile de protecție internațională depuse de un număr mare de resortisanți ai țărilor terțe sau de apatrizi fac în practică foarte dificilă respectarea termenului stabilit prin directiva menționată [16]. Ea este susținută și de propunerea inițială a Comisiei din 2009 [17] și de propunerea sa modificată din 2011 [18], potrivit cărora Comisia a intenționat să introducă un „termen general” sau o „procedură standard de azil” cu durata de șase luni. În special, expunerea de motive a propunerii modificate prevede că o „procedură standard de azil cu o durată maximă de șase luni rămâne un obiectiv major al propunerii” [19]. În plus, explicația articolelor cuprinse în propunerea modificată arată că, deși „[a]lineatul (3) menține termenul-limită general de șase luni pentru încheierea procedurii în primă instanță”, „au fost introduse două excepții suplimentare, și anume în cazul în care un număr mare de solicitanți depun cereri simultan și în care autoritatea decizională nu poate respecta termenul-limită din cauza neîndeplinirii de către solicitant a obligațiilor care îi revin” [20].

[16] Articolul 6 alineatul (5) din Directiva privind procedurile prevede că termenul de înregistrare a unei cereri de azil poate fi prelungit în cazul în care cererile simultane de protecție internațională din partea unui număr mare de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi fac, în practică, foarte dificilă respectarea termenului limită de trei zile lucrătoare de la depunerea cererii. De asemenea, articolul 43 alineatul (3) din Directiva privind procedurile nu conține termenul „simultan”, ci se referă la „un număr mare de resortisanți ai unei țări terțe sau apatrizi care depun cereri de protecție internațională la frontieră sau într-o zonă de tranzit”. În plus, articolul 14 alineatul (1) din directiva menționată permite statelor membre să prevadă, în cazul în care un număr mare de resortisanți ai unor țări terțe sau de apatrizi solicită simultan protecție internațională, ceea ce în practică nu permite autorității decizionale să efectueze într-un timp rezonabil interviurile cu privire la fondul fiecărei cereri, implicarea temporară a personalului unei alte autorități în efectuarea acestor interviuri.

[17] Propunere de directivă a Parlamentului european și a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a protecției internaționale [COM(2009) 554 final].

[18] Propunere modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind procedurile comune de acordare și retragere a statutului de protecție internațională, COM(2011) 319 final, punctul 3.1.3 din expunerea de motive.

[19] A se vedea expunerea de motive la propunerea modificată, citată la nota de subsol 18.

[20] A se vedea anexa „Explicație detaliată a propunerii modificate care însoțește documentul «Propunere modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind procedurile comune de acordare și retragere a statutului de protecție internațională»”, p. 11, cu următorul cuprins:
„Propunerea mai prevede și o simplificare a procesului de azil prin introducerea unor termene pentru procedurile în primă instanță. Termenul general vizat, de șase luni de la depunerea cererii, ține cont de modificările legislative și/sau de practicile din majoritatea statelor membre […]. Acesta deține un rol cheie în ceea ce privește îmbunătățirea eficienței examinărilor, reducerea costurilor de primire, facilitarea expulzării solicitanților de azil cărora nu le-a fost aprobată cererea și asigurarea unui acces mai rapid la protecție pentru refugiații veritabili și pentru persoanele care au nevoie de protecție subsidiară. Modificările mai prevăd posibilitatea de a extinde termenul limită pentru încă 6 luni în cazuri individuale. Pentru a oferi [statelor membre] suficient timp pentru a-și adapta și reorganiza procedurile naționale, în conformitate cu termenele propuse, propunerea prevede amânarea cu 3 ani a termenului de transpunere în ceea ce privește aceste modificări.”

41. Celelalte argumente invocate de Comisie în prezenta cauză nu sunt, în opinia noastră, de natură să infirme concluzia potrivit căreia articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile constituie o derogare de la aplicarea regulii generale privind termenul de șase luni. În această privință, Comisia susține că, deși explicația detaliată a propunerii modificate [21] se referă la „două excepții suplimentare”, termenul „excepție” nu este utilizat în textul propunerii în sine. Comisia subliniază că colegiuitorul nu utilizează termenii „excepție” în textul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva privind procedurile, în timp ce al patrulea paragraf utilizează acest termen în mod explicit.

42. În opinia noastră, o dispoziție poate fi calificată drept derogare fără a conține termenul „derogare”. Trebuie arătat că, prin referirea la „termenul de șase luni prevăzut în prezentul alineat” și la noțiunea de „nouă [perioadă]” [22], regula prevăzută la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva privind procedurile face trimitere în mod explicit la regula generală privind termenul de șase luni stabilită în primul paragraf. Prin urmare, este clar faptul că prelungirea cu nouă luni nu constituie o normă autonomă, ci mai degrabă o extindere și, prin urmare, o derogare de la regula generală privind termenul de șase luni [23]. În această privință, susținem că derogările se prezintă sub diverse forme, precum dispozițiile care restrâng libertățile fundamentale [24] sau dispozițiile care privesc cazuri de forță majoră sau circumstanțe excepționale [25]. Această interpretare este confirmată de Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind abordarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului, care prevede printre altele *norme specifice de derogare de la* cele prevăzute în regulamente, cum ar fi noul Regulament privind procedurile de azil [26]. În sfârșit, modul de redactare a articolului 31 alineatele (3), (4) și (5) din Directiva privind procedurile demonstrează faptul că termenele de examinare au o natură cumulativă și nu pot depăși 21 de luni.

43. Prin urmare, considerăm că posibilitatea de a prelungi examinarea cererii de protecție internațională în temeiul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile constituie o derogare de la aplicarea regulii privind termenul de șase luni și trebuie interpretată în mod restrictiv. În plus, derogările trebuie să primească o interpretare care să reducă domeniul lor de aplicare la ceea ce este absolut necesar pentru a proteja interesele pe care aceste derogări le protejează [27]. În această privință, trebuie arătat că articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile, care stabilește regula generală privind termenul de șase luni pentru luarea unei decizii cu privire la cererile de protecție internațională în temeiul Directivei privind procedurile, conferă unui particular dreptul ca cererea sa să fie examinată în interiorul

[21] *Ibidem.*

[22] În timp ce versiunea în limba neerlandeză nu se referă la temenul „nouă [perioadă]”, trebuie să se observe că această noțiune se găsește în alte versiuni lingvistice. A se vedea printre altele versiunile lingvistice bulgară („допълнителен”), spaniolă („otros”), engleză („further”), franceză („supplémentaires”), cehă („dalších”), germană („weitere”), italiană („ulteriori”), letonă („vēl”), portugheză („outros”), finlandeză („enintään”), daneză („yderligere”), suedeză („ytterligare”), slovacă („ďalších”) și greacă („επιπλέον”).

[23] Trebuie precizat că, contrar argumentelor lui X, în Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională) (C-808/18, EU:C:2020:1029), Curtea nu s-a pronunțat asupra naturii articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva privind procedurile. Trimiterea la această dispoziție de la punctul 134 din hotărârea menționată constituie o simplă descriere a argumentului Comisiei prezentat Curții în cauza respectivă.

[24] A se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone ș.a. (Măsuri preventive în vederea îndepărtării) (C-718/19, EU:C:2021:505, punctul 56), în care Curtea a reiterat că excepțiile și derogările de la libera circulație a persoanelor trebuie să fie de strictă interpretare.

[25] A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 noiembrie 2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Măsuri de reîmpădurire) (C-213/22, EU:C:2023:904, punctul 39). A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza UFC – Que choisir și CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, punctul 39).

[26] COM(2020) 613 final.

[27] Hotărârea din 14 octombrie 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punctul 40). A se vedea de asemenea Hotărârea din 9 septembrie 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punctul 89).

unui termen limită de șase luni. Prin urmare, principiul bunei administrări ca principiu general de drept al Uniunii include dreptul unei persoane de a beneficia de soluționarea cauzelor sale într-un termen rezonabil[28]. Acest drept nu poate face obiectul unor limitări decât atunci când sunt întrunite condițiile prevăzute la articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile.

44. Cu toate acestea, termenii derogării prevăzute la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile nu trebuie să fie interpretați în mod atât de restrictiv încât să o priveze de efecte[29]. În consecință, efectul util al derogării în cauză trebuie păstrat tocmai pentru a permite statului membru să facă față unui număr mare de cereri și să evalueze cu rigurozitate cererile de protecție internațională.

2) Cu privire la efectul util al derogării prevăzute la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile

45. Întrucât, în practică, cererile de azil sunt rareori depuse exact în același timp, termenul „simultan” ar trebui înțeles ca însemnând „într-o perioadă scurtă”. Aceasta ar putea însemna că articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile ar putea fi aplicat și în cazul unui cumul de cereri de azil depuse într-o anumită, dar scurtă, perioadă. Rezultă că, deși nu se impune condiția ca toate cererile să fie depuse exact în același timp, termenul „simultan” implică în mod clar că aceste cereri trebuie depuse într-o anumită perioadă – scurtă.

46. În ceea ce privește expresia „un număr mare”, susținem că ar trebui să existe un tipar de date care să demonstreze o creștere bruscă într-o perioadă scurtă sau cantități cumulate de noi cereri care să crească într-un ritm considerabil. Prin urmare, pentru a stabili dacă se aplică articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, administrația trebuie să efectueze o examinare a numărului de cereri pornind de la un model de creștere.

47. În această privință, astfel cum se arată într-un raport al Consiliului European pentru Refugiați și Exilați, „numărul cazurilor de azil în fiecare țară poate fluctua semnificativ într-o perioadă de timp relativ scurtă, iar numărul cazurilor în așteptarea soluționării poate crește sau scădea exponențial de la un an la altul”[30]. Astfel cum a arătat X, din cauza faptului că măsurile bugetare depind prin definiție de estimări și previziuni, autoritățile naționale sunt obligate să monitorizeze și să facă previziuni cu privire la fluctuația cererilor de azil pentru a-și îndeplini obligațiile care le revin în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile. Astfel cum a susținut Comisia în cadrul ședinței în fața Curții, aplicarea articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile presupune compararea cu un flux normal și previzibil de refugiați. În opinia noastră, autoritățile naționale ar trebui să compare acest flux cu unul care constituie „un număr mare” potrivit acestor autorități. O astfel de comparație presupune analiza datelor și a modelelor statistice actuale și istorice.

48. Rezultă, în opinia noastră, că expresia „un număr mare” de cereri „simultane” presupune o creștere semnificativă a acestora prin comparație cu tendințele normale dintr-un anumit stat membru. De exemplu, în cazul unei creșteri exponențiale, există o creștere rapidă și accelerată a

[28] A se vedea Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 45), în care Curtea a statuat că efectivitatea accesului la statutul conferit prin protecția internațională necesită ca examinarea cererii să intervină într-un *termen rezonabil*.

[29] Hotărârea din 5 septembrie 2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, punctul 32). A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 martie 2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, punctul 23).

[30] Ott, J., „Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources”, *European Council on Refugees and Exiles*, Bruxelles, Belgia, 2019, p. 34. În termeni simpli, creșterea exponențială are loc atunci când rata de creștere a unei valori este proporțională cu valoarea în sine, ceea ce conduce la creșterea valorii cu un factor constant la fiecare interval de timp dat. De exemplu, atunci când valoarea se dublează sau se triplează la fiecare interval de timp, acesta este un exemplu de creștere exponențială.

cantității de cereri. Într-un astfel de caz, este evident că situația se încadrează în noțiunea de „un număr mare” în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile. O astfel de interpretare este conformă cu obiectivul acestei dispoziții în sensul în care, dacă numărul cererilor continuă să crească într-un ritm ridicat, autoritatea națională se poate confrunta cu o problemă de capacitate decizională în cursul celor șase luni ale perioadei de examinare, prin urmare, termenele trebuind să fie prelungite.

49. În schimb, această dispoziție se opune unei creșteri constante sau treptate a cererilor. Chiar dacă termenul „simultan” poate fi interpretat într-un sens ceva mai extins decât sensul său literal, nu este mai puțin adevărat că această perioadă nu poate depăși un interval scurt de timp, întrucât, în caz contrar, situația pe care dispoziția menționată urmărește să o reglementeze ar fi depășită. Termenul „simultan” presupune existența unui vârf de cereri de azil depuse într-un interval scurt de timp. Prin urmare, nu rezultă că obiectivul derogării este de a se aplica în cazul unei creșteri treptate a numărului de cereri pe parcursul unei anumite perioade.

50. Orice altă interpretare a articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile ar lipsi de orice sens sau efect expresia „un număr mare” de cereri „simultane” în sensul dispoziției menționate, întrucât o creștere normală ar implica o anumită previzibilitate și nu ar corespunde obiectivului dispoziției, care este acela de a da naștere unei derogări în cazul unor împrejurări specifice.

51. În această privință, este important să se observe că derogarea prevăzută la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile constituie de asemenea o derogare de la obligația prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din această directivă de a asigura că personalul este suficient. Prin urmare, s-ar putea susține că, pentru ca derogarea respectivă să se aplice, împrejurările specifice trebuie să fie definite astfel încât numărul de cereri să fie *imprevizibil* pentru autoritatea națională. Cu toate acestea, în opinia noastră, întrucât articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile nu impune în mod explicit condiția ca această creștere a numărului de cereri simultane să fie imprevizibilă, previzibilitatea creșterii nu ar trebui să fie inclusă în ceea ce se înțelege prin „un număr mare” de cereri „simultane”.

52. În consecință, atunci când numărul de cereri crește într-un ritm constant în timp, cum ar fi în cazul unei creșteri liniare, această dispoziție nu ar trebui să se aplice. În schimb, atunci când curba care reprezintă numărul acestor cereri înregistrează o creștere rapidă sau un vârf, situația poate intra în domeniul de aplicare al articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile [31].

53. În sfârșit, atunci când discută despre o creștere a numărului de cereri, întrebarea care se ridică privește perioada care trebuie luată în considerare pentru a stabili dacă există un număr mare de cereri simultane în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile. În această privință, Curtea nu poate oferi un interval de timp exact, întrucât revine instanței naționale sarcina de a stabili dacă a avut loc o creștere semnificativă. Acestea fiind spuse, deși statele membre dispun de o anumită marjă de apreciere în aplicarea dispozițiilor articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, obiectivul acestei directive este de a asigura un anumit grad de *uniformitate* la nivelul Uniunii Europene în ceea ce privește modul în care sunt soluționate cererile de azil. Prin impunerea unor standarde procedurale obligatorii pentru viteza de soluționare a cererilor de azil, directiva

[31] Întrucât nu toate curbele care pornesc în sus au un caracter exponențial, articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile poate include mai multe modele de creștere, nu doar creșterea exponențială.

menționată creează un cadru procedural comun pentru statele membre, de natură să garanteze faptul că solicitanții de azil la nivelul întregii Uniuni Europene nu se confruntă cu diferențe foarte mari între timpii de așteptare [32].

54. În contextul unei directive care prevede termene specifice pentru evaluarea cererilor de protecție internațională, în special articolul 31 alineatul (3) din Directiva privind procedurile care prevede un termen limită de șase luni ca regulă pentru luarea unei decizii cu privire la astfel de cereri, o interpretare în termeni de trimestre și semestre pare să aibă mai mult sens decât cea în termeni de ani. Cu toate acestea, astfel cum s-a menționat anterior, Directiva privind procedurile și în special termenul „simultan” nu indică durata perioadei care ar trebui să servească drept cadru temporal sau referință pentru a determina dacă au existat un număr mare de cereri simultane și nici nu se poate impune o perioadă maximă în care să aibă loc creșterea numărului de cereri pentru a face o astfel de constatare. Rezultă că autoritățile sau instanțele naționale ar trebui să acorde prioritate unei cereri în conformitate cu obiectivul Directivei privind procedurile, care vizează încheierea rapidă a procedurii de examinare [33].

c) Interpretarea teleologică

55. Interpretarea contextuală menționată mai sus a articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, care permite luarea în considerare a unei anumite perioade și exclude situații de creștere progresivă sau constantă a numărului de cereri, este conformă cu interpretarea teleologică a Directivei privind procedurile.

56. În special, obiectivul acestei directive este de a asigura o evaluare exhaustivă și eficace a cererilor de protecție internațională [34]. În această privință, reiese din jurisprudența Curții că Directiva privind procedurile urmărește să garanteze accesul efectiv, ușor și rapid la procedura de protecție internațională, inclusiv din etapa înaintării cererii de protecție internațională [35]. În acest scop, articolul 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile prevede că procedura de examinare se încheie „cât mai repede posibil, fără a aduce atingere unei examinări corespunzătoare și complete”, ceea ce înseamnă că procedura trebuie să fie rapidă, completă și adecvată [36]. Astfel cum s-a menționat mai sus, finalitatea articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile este de a pune la dispoziție o derogare de la termenul de șase luni prevăzut la articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din această directivă în cazul unor împrejurări specifice, și anume atunci când un număr mare de resortisanți ai țărilor terțe solicită simultan protecție internațională, ceea ce în practică face foarte dificilă încheierea

[32] Directiva privind procedurile face parte din Sistemul european comun de azil, care urmărește să garanteze că procedurile de azil în întreaga Uniune Europeană se desfășoară de o manieră similară și coerentă. Aceasta include stabilirea principiilor și a termenelor specifice pentru prelucrarea cererilor. A se vedea în acest sens în special considerentele (12), (18), (19) și (37) ale Directivei privind procedurile. În ceea ce privește termenele limită specifice referitoare la accesul la procedură și la examinarea cererilor, a se vedea în special articolul 6 alineatul (1) și articolul 31 din Directiva privind procedurile.

[33] A se vedea în special articolul 31 alineatul (2) din Directiva privind procedurile, care are ca scop să promoveze o anumită uniformitate în legislația privind azilul la nivelul tuturor statelor membre ale Uniunii, în special în ceea ce privește intervalele de timp pentru prelucrarea cererilor de azil.

[34] A se vedea considerentul (11) al Directivei privind procedurile.

[35] A se vedea Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Comisia/Ungaria (Incriminarea sprijinului acordat solicitanților de azil) (C-821/19, EU:C:2021:930, punctul 80 și jurisprudența citată). Curtea a statuat că un stat membru nu poate, fără a încălca efectul util al articolului 6 din Directiva privind procedurile, să întârzie în mod nejustificat momentul la care persoanei în cauză i se permite să își depună cererea de protecție internațională [Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Ungaria (Primirea solicitanților de protecție internațională), C-808/18, EU:C:2020:1029, punctele 103 și 106].

[36] A se vedea de asemenea considerentul (18) al Directivei privind procedurile.

procedurii în acel termen de șase luni [37]. În special, astfel cum s-a explicat mai sus, procedura standard de azil cu o durată maximă de șase luni a fost rațiunea care a stat la baza introducerii legislației în anul 2009 [38].

57. În consecință, noțiunile „un număr mare” și „simultan” trebuie interpretate ținând seama în mod corespunzător de obiectivul articolului 31 din Directiva privind procedurile, care este de a spori eficacitatea examinării cererilor și de a asigura un acces mai rapid la protecție pentru refugiații și pentru persoanele care au nevoie de protecție subsidiară. Obiectivul de a lua o decizie cât mai rapid posibil este în mod evident incompatibil cu o interpretare extinsă a acestor noțiuni. Atingerea obiectivelor menționate mai sus și efectul util al acestei dispoziții ar fi grav compromise dacă un stat membru ar putea aplica derogarea în discuție în cazul unei creșteri progresive a numărului de cereri de azil survenite pe o perioadă relativ lungă.

58. Din această perspectivă, articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, care prevede posibilitatea prelungirii termenelor de examinare în anumite împrejurări, trebuie să fie pus în balanță cu obligațiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din această directivă. Cu toate acestea, termenul prevăzut la articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din Directiva privind procedurile, care conferă unui particular dreptul de a obține examinarea cererii sale în termen de șase luni, nu poate fi compromis în mod excesiv pentru a asigura respectarea obligațiilor care decurg din articolul 4 alineatul (1) din această directivă. În această privință, finalitatea Directivei privind procedurile include garantarea faptului că statele membre prelucrează cererile de azil în mod eficient și fără întârzieri nejustificate. Cu alte cuvinte, dreptul la un proces decizional rapid și eficient este pe picior de egalitate cu cerințele calitative care decurg din articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile.

59. În plus, în ceea ce privește chestiunea dacă noțiunea de „număr mare” poate depinde de capacitatea și resursele statului membru, în opinia Comisiei, această noțiune poate fi apreciată *cifric*, prin raportare la o creștere pur numerică a cererilor care să nu varieze în funcție de capacitatea administrativă sau de prelucrare a unui stat membru. În schimb, guvernele neerlandez și francez au susținut în cadrul ședinței că acest număr poate fi determinat atunci când se permite fiecărui stat membru să își ia în considerare propria capacitate și propriile resurse. În opinia noastră, având în vedere faptul că derogările ar trebui interpretate restrictiv și că abordarea bazată pe capacitate poate da naștere unor abordări diferite în ceea ce privește modul în care statele membre aplică dispozițiile articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, numărul de cereri ar trebui evaluat luând în considerare numărul real de cereri formulate într-o anumită perioadă, prin comparare cu datele istorice. Astfel cum am sugerat deja, utilizarea datelor din perioadele anterioare ar putea oferi un standard mai coerent și mai obiectiv pentru ceea ce constituie un „număr mare” de cereri. Deși capacitatea și resursele pot juca un rol în aprecierea capacității generale a unui stat membru de a prelucra cererile de azil, acestea nu pot constitui un factor în determinarea aspectului dacă numărul de cereri este unul „mare”.

[37] A se vedea punctele 39-41 de mai sus.

[38] A se vedea punctul 40 de mai sus. A se vedea de asemenea propunerea inițială de revizuire a Directivei privind procedurile, în care Comisia a explicat că introducerea termenelor pentru finalizarea procedurii de prelucrare a fost motivată de necesitatea de „simplificare a procesului de azil prin introducerea unor termene pentru procedurile în primă instanță”. S-a afirmat că „termenul general vizat, de 6 luni, ține cont de modificările legislative și/sau de practicile din majoritatea statelor membre, consultate în procesul de pregătire a modificărilor. Acesta deține un rol cheie în ceea ce privește îmbunătățirea eficienței examinărilor, reducerea costurilor de primire, facilitarea expulzării solicitanților de azil cărora nu le-a fost aprobată cererea și asigurarea unui acces mai rapid la protecție pentru refugiații veritabili și pentru persoanele care au nevoie de protecție subsidiară”.

60. În sfârșit, obiectivul prelungirii termenelor prevăzute la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile este ca statele membre să evite acumularea de întârzieri. Atunci când se declanșează aplicarea acestei dispoziții, autoritățile statelor membre pot apela la o soluție temporară prin prelungirea termenelor, însă atunci când numărul de cereri rămâne în permanență ridicat – astfel cum este cazul în Țările de Jos începând din anul 2021, potrivit explicațiilor date de guvernul neerlandez în ședință –, autoritățile naționale trebuie să găsească alte modalități de a face față acestei probleme. Astfel cum a susținut Comisia în cadrul ședinței, un stat membru nu poate invoca această dispoziție decât dacă este strict necesar pentru a-și întări resursele. În concluzie, noțiunea de „număr mare" de cereri „simultane" în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile trebuie interpretată în sensul că termenul de șase luni pentru examinarea cererii de protecție internațională nu poate fi prelungit cu nouă luni decât în cazul în care creșterea numărului de cereri într-un anumit stat membru are loc într-un ritm ridicat, de natură să creeze un „vârf" al acestor valori care, dat fiind caracterul derogatoriu al acestei dispoziții, se opune unei creșteri progresive survenite pe o perioadă lungă.

2. Aplicabilitatea în prezenta cauză

61. Revine, bineînțeles, instanței de trimitere sarcina să stabilească împrejurările de fapt din litigiul principal. În decizia de trimitere, instanța de trimitere a anexat tabele care prezentau numărul de cereri de azil depuse în cursul anilor 2021 și 2022 [39]. Aceste cifre sunt extrase de pe site-ul internet al secretarului de stat și reflectă fluctuațiile în numărul cererilor de azil, precum și fluctuațiile capacității decizionale.

62. Revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia, pe baza cifrelor existente referitoare la numărul de cereri de azil între anii 2014 și 2022, precum și la capacitatea decizională, dacă Țările de Jos s-au confruntat cu o creștere bruscă sau, dimpotrivă, progresivă a numărului de cereri.

63. În această privință, trebuie să se observe că WBV 2022/22 a fost adoptat la 21 septembrie 2022 și a intrat în vigoare la 27 septembrie 2022 [40]. Prin urmare, este necesar să se examineze tendința de la acel moment pentru a stabili dacă a avut loc o creștere rapidă a numărului de cereri, astfel cum se descrie mai sus, pentru o perioadă limitată înainte de adoptarea acestui act și să se compare rata acestei creșteri cu creșterea pe care autoritățile ar fi trebuit să o prevadă în mod rezonabil atunci când și-au planificat resursele pentru anul 2022 pentru a se conforma cerințelor articolului 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile.

[39] A se vedea punctele 4-7, „Cifrele și previziunile referitoare la numărul de cereri de azil depuse în Țările de Jos".

[40] Potrivit instanței de trimitere, secretarul de stat se referă la „numărul total de cereri de azil", ceea ce include cererile de azil inițiale, cererile de azil ulterioare și cererile de reîntregire a familiei.

64. În speță, instanța de trimitere arată că numărul de cereri de azil depuse anual a fost următorul:

Anul	Numărul de cereri de azil [41]
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Aceste cifre demonstrează, în opinia noastră, că rata de creștere pentru perioada 2018-2020 a fost negativă. Această rată a crescut brusc în 2021 (cu peste 90 % față de anul precedent, probabil din cauza pandemiei COVID-19) și a continuat într-un ritm mai constant în 2022 (cu peste 30 %). Dacă rata de creștere din 2021 ar fi continuat în 2022, atunci numărul preconizat pentru 2022 ar fi fost de aproximativ 70 000 de cereri, însă în schimb rata a scăzut, motiv pentru care numărul de cereri a fost de 47 991. Cu toate acestea, WBV 2022/22 a fost adoptat la 21 septembrie 2022, adică la un an după o mărire bruscă a ratei de creștere, și a rămas inițial în vigoare timp de șase luni. Prin urmare, se pare că această mărire bruscă a avut loc mai devreme, și nu în anul 2022, când a fost adoptat decretul respectiv.

66. Acestea fiind spuse, revine instanței naționale sarcina să examineze toate datele statistice relevante cu privire la cererile de azil pentru a stabili dacă această creștere reprezintă o mărire bruscă și dacă a avut loc într-o perioadă limitată.

C. A treia întrebare

67. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, pentru a determina dacă în practică este foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni prevăzut la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile [și în lumina articolului 4 alineatul (1) din aceasta], se poate ține cont de împrejurări care nu pot fi reduse la creșterea numărului de cereri de protecție internațională, precum împrejurarea că autoritatea decizională se confruntă cu întârzieri care existau deja înainte de creșterea numărului de cereri de protecție internațională sau cu un deficit de personal.

1. Cu privire la expresia „în practică [face] foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni” în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile

68. Având în vedere obligația de a efectua o examinare corespunzătoare și completă, astfel cum este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind procedurile, formularea „în practică [face] foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni” în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile ar trebui să presupună o evaluare obiectivă a capacității decizionale a autorităților naționale. În special, atunci când o

[41] Aceste cifre includ cererile de azil inițiale, cererile de azil ulterioare și cererile de reîntregire a familiei.

autoritate națională invocă dispoziția menționată, aceasta ar trebui să fie în măsură să demonstreze, prin intermediul unei analize calitative, faptul că există o imposibilitate *obiectivă* ca procedura să se încheie în termenul de șase luni. Cu alte cuvinte, o impresie subiectivă nu este suficientă și ar trebui să existe dovada unor dificultăți obiective din cauza capacității decizionale insuficiente în comparație cu ceea ce se putea aștepta potrivit previziunilor.

69. Această apreciere presupune ca instanța națională să examineze dacă s-a demonstrat în mod obiectiv faptul că termenul de șase luni nu poate fi respectat, ceea ce înseamnă că trebuie evaluate capacitatea decizională a autorității naționale și previziunile acesteia pentru perioada în cauză. Numai în urma acestei constatări factuale instanța națională poate stabili motivele care stau la baza dificultăților în cauză, pe care le vom examina în secțiunea următoare.

70. În această privință, nu reiese din dosar niciun element care să indice dacă, la 21 septembrie 2022, data adoptării WBV 2022/22, existau întârzieri semnificative. În decizia de trimitere, instanța de trimitere menționează argumentul secretarului de stat potrivit căruia împrejurări precum întârzierile care existau deja și cu care se confrunta autoritatea națională, care impun constrângeri asupra capacității sale decizionale și care contribuie la a face, în practică, foarte dificilă încheierea cu atenție a procedurii în termenul de șase luni, trebuie să fie luate în considerare pentru a determina dacă autoritatea menționată poate prelungi acest termen. Cu toate acestea, întrucât nu reiese din dosar niciun element care să sugereze că au fost stabilite astfel de împrejurări, instanței de trimitere îi revine sarcina de a constata dacă, la momentul adoptării WBV 2022/22, existau întârzieri reale.

71. Prin urmare, având în vedere caracterul cumulativ al condițiilor prevăzute la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, precum și legătura de cauzalitate necesară între primele două condiții și cea de a treia condiție, cea de a treia întrebare nu se ridică decât în ipoteza în care instanța de trimitere constată că la 21 septembrie 2022 păreau să existe „un număr mare” de cereri „simultane”, ceea ce în practică făcea foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni. Problema care se ridică este dacă instanța de trimitere poate lua în considerare alte împrejurări decât creșterea numărului acestor cereri, ceea ce înseamnă în esență dacă legătura dintre primele două condiții și cea de a treia are sau nu un caracter exclusiv.

2. Cu privire la caracterul exclusiv al legăturii de cauzalitate

72. În Hotărârea A și S[42], privind dreptul la reîntregirea familiei pentru refugiații minori în conformitate cu articolul 10 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2003/86/CE[43], Curtea a recunoscut că examinarea cererilor de protecție internațională nu depinde numai de situațiile în discuție, ci și de volumul de lucru al autorităților competente, precum și de alegerile politice efectuate de statele membre în ceea ce privește forța de muncă pusă la dispoziția acestor autorități și cazurile care trebuie examinate cu prioritate. În consecință, Curtea a statuat deja în esență că dificultățile practice întâmpinate de autoritățile naționale pentru respectarea termenelor, precum termenul de șase luni în discuție, implică adesea factori multipli. Mai recent,

[42] Hotărârea din 12 aprilie 2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). A se vedea în acest sens punctul 56 din aceasta.

[43] Directiva Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO 2003, L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164).

Curtea a reiterat că statele membre nu pot invoca circumstanțe care intră în atribuțiile lor, precum modificări legislative, pentru a justifica eventuale nerespectări ale cerinței instrumentării într-un termen rezonabil a cauzelor în materie de protecție internațională [44].

73. Cu toate acestea, în sensul aplicării articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, autoritatea națională trebuie să demonstreze că imposibilitatea de a respecta termenul de șase luni este imputabilă, în mod cert și neechivoc, creșterii simultane a numărului de *noi* cereri. Formularea și contextul acestei dispoziții se opun unei interpretări care ar lua în considerare alte motive care au condus la neluarea unei decizii în termenul prevăzut. În această privință, subliniem că toate cele trei derogări prevăzute la articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva privind procedurile sunt declanșate de evenimente care nu au legătură cu problemele de gestiune internă ale administrației naționale competente. Aceste evenimente pot fi calificate drept „evenimente externe”, ceea ce demonstrează în mod clar că niciuna dintre problemele care permit prelungirea termenului de șase luni nu poate fi atribuită unor dificultăți de gestiune [45]. O astfel de interpretare este confirmată de cerința unei interpretări stricte a derogării prevăzute de dispoziția menționată și de faptul că statele membre nu pot invoca această derogare decât atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute de aceasta.

74. În plus, imposibilitatea de a respecta termenul de șase luni care este imputabilă creșterii simultane a numărului de noi cereri trebuie să survină în cursul sau cu puțin timp înainte de perioada de șase luni care va face obiectul prelungirii. Un stat membru nu poate invoca o creștere bruscă care a avut loc cu mult înainte de această perioadă de șase luni. Cu alte cuvinte, întârzierile rezultate dintr-o creștere anterioară a numărului de cereri care s-a produs cu mult timp înainte de depunerea cererii nu pot conduce la o prelungire a termenului în temeiul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile.

75. În plus, dacă alte împrejurări ar fi admise în sensul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva privind procedurile, aceasta ar aduce atingere obligației care revine statului membru în temeiul articolului 4 alineatul (1) din această directivă. Efectul util al articolului 4 alineatul (1) din această directivă presupune ca autoritatea națională să se asigure că anumite fluctuații ale numărului de cereri de azil pot fi remediate și că acea capacitate decizională a statului membru se ridică la înălțimea așteptărilor. Cu alte cuvinte, atunci când numărul cererilor de azil corespunde unei tendințe normale, se presupune că autoritatea națională își organizează resursele și capacitatea decizională pe această bază. Cu toate acestea, atunci când intervin împrejurări externe extraordinare, cum ar fi „un număr mare” de cereri „simultane”, nu se presupune că statele membre își pot îndeplini aceste obligații, dat fiind că este posibil ca resursele normale preconizate să nu fie suficiente. Prin urmare, întârzierile care existau deja nu pot constitui o împrejurare care să justifice o prelungire în temeiul articolului 31 alineatul (3) al treilea paragraf din Directiva privind procedurile.

[44] A se vedea Hotărârea din 29 iunie 2023, International Protection Appeals Tribunal ș.a. (Atentat în Pakistan) (C-756/21, EU:C:2023:523, punctul 80).

[45] Prin analogie, în ceea ce privește distincția între evenimente „interne” și „externe” atunci când se identifică împrejurările excepționale din cauza cărora operatorul de transport aerian este exonerat de obligația de a acorda despăgubiri călătorilor, Curtea a statuat că evenimentele „externe” rezultă din împrejurări exterioare, mai mult sau mai puțin frecvente în practică, dar asupra cărora operatorul de transport aerian nu are control deoarece își au originea într-un eveniment natural sau în fapta unui terț [a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iulie 2022, SATA International – Azores Airlines (Deficiență a sistemului de alimentare cu combustibil), C-308/21, EU:C:2022:533, punctele 25 și 26]. A se vedea de asemenea Hotărârea din 11 mai 2023, TAP Portugal (Decesul copilotului) (C-156/22-C-158/22, EU:C:2023:393, punctul 18 și jurisprudența citată), precum și Concluziile noastre prezentate în această cauză (EU:C:2023:91).

76. Având în vedere articolul 4 alineatul (1) din această directivă, împrejurările care nu echivalează cu o creștere simultană a numărului de cereri de protecție internațională nu pot fi luate în considerare pentru a stabili dacă, în practică, este foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni. Imposibilitatea de a respecta termenul de șase luni, care este imputabilă creșterii simultane a numărului de noi cereri, trebuie să survină în cursul sau cu puțin timp înainte de perioada de șase luni care va face obiectul prelungirii.

IV. Concluzie

77. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad van State (Consiliul de Stat, Țările de Jos) după cum urmează:

Articolul 31 alineatul (3) al treilea paragraf litera (b) din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale coroborat cu articolul 4 alineatul (1) din directiva menționată

trebuie interpretat în sensul că termenul de șase luni pentru examinarea unei cereri de protecție internațională, menționat la articolul 31 alineatul (3) primul paragraf din Directiva 2013/32, nu poate fi prelungit cu nouă luni decât în cazul în care creșterea numărului de cereri într-un anumit stat membru are loc într-un ritm ridicat, determinând o creștere rapidă („vârf”) a acestui număr, care, dat fiind caracterul excepțional al împrejurărilor prezentate în dispoziția respectivă, se opune unei creșteri progresive a numărului de cereri pe o perioadă lungă. Împrejurările care nu echivalează cu o creștere simultană a numărului de cereri de protecție internațională nu pot fi luate în considerare pentru a stabili dacă, în practică, este foarte dificilă încheierea procedurii în termenul de șase luni. Imposibilitatea de a respecta termenul de șase luni, care este imputabilă creșterii simultane a numărului de noi cereri, trebuie să survină în cursul sau cu puțin timp înainte de perioada de șase luni care va face obiectul prelungirii.